

第三節 占領下の神戸市政

1 特別市制問題

大正七年以 神戸市を含む五大都市（大阪市、京都市、名古屋市そして横浜市）にとって、「特別市制」の実現
来の念願 は大正七（一九一八）年以來の長年の悲願であった。それゆえに、戦後これら五大都市はいち

はやく「特別市制」の実現に向けて活動を開始した。早くも、昭和二十（一九四五）年十月には、五大都市市長の連名で「府県より独立した自治的特別市たること」を求めた陳情書を政府に提出するとともに、各市民に対し声明を発表した。このとき、中井一夫市長は次のように述べ、その決意を披露している。

なんとといっても六大都市は機構でも人口的にも組織の切り替えを断行し軍国主義的官僚政治を打破する
とともに、飽くまで民意を基礎とした民主主義日本を建設しなければならぬ。これには三〇年来叫ば
れた懸案の特別市制の確立こそ刻下の急務である（『神戸』昭和二十年十月十一日）。

中井は政府に働きかけるとともに、GHQにも接近を図った。十一月のマッカーサーとの会見において、
中井ら五大都市市長は、特別市制に関して働きかけた。他方、中井は、川崎・三菱造船所の接収の件で会っ

表 203 府県及び五大都市の面積・人口比較

都市名	市所 府在	在 県	大都市	残存部分	市所 府在	在 県人	大都市人口	残存部分 人口	府県に 対する 人口比
	km ²	km ²	km ²	km ²	人	人	人	人	%
神戸市	8,332.88	115.05	8,027.83	2,826,192	443,344	2,382,848	15.7		
京都市	4,621.20	288.65	4,332.255	1,621,988	914,655	707,343	56.3		
大阪市	1,813.63	185.12	1,628.51	2,976,140	1,293,501	1,682,639	43.5		
横浜市	2,353.49	403.25	1,950.24	2,019,943	706,557	1,313,386	34.9		
名古屋市	5,081.14	158.79	4,922.35	2,919,485	719,282	2,199,703	24.6		

(注) 昭和21年9月現在。ただし、人口については、同4月26日人口調査による。

資料：『大都市制度史(資料編)Ⅰ』

て以来知遇を得た、アイケルバーガー第八軍司令官にも、特別市制に対する支援協力を求めたという(『百年を生きる—中井一夫伝—』)。なお、中井はアイケルバーガーの「陰の助力」を強調しているが、彼自身は直接この問題を所管する立場にはなかった。

そして、翌二十一年二月、五大都市は「大都市制度確立に関する要望」を、同九月には「大都市制度要綱」をまとめ特別市制法案を用意するとともに、GHQの関係部局(民政局)への接近を図った。記録に残っている限りでは、地方制度調査会がヤマを越した同年十二月十三日に東京を含む六大都市の代表が民政局の地方政府関係を担当していたティルトン中佐を訪れている。このときスポークスマンを務めたのが、神戸軍政部によって「有能な行政官」と評された中井一夫であった。代表たちは、前の国会が東京に五大都市を加えてその独立を与えることを多数で可決したことを述べるとともに、六大都市の分離独立が過去三〇年にわたる軍閥と閣僚に対する戦いであった点を強調した。また、ティルトンから特別市の独立のための基準について尋ねられたとき、中井らは人口の基準が戦災を受けた地域においてはほとんど意味をもたないとし、むしろ経済的、政治的、文化的ラインにそうべきであると答えた(当時の五大都

市と府県の比較については、表203参照。そして、中井らは最後にティルトンから独立都市行政がもつ利益と不利益などについて「書かれた文書」を提出するよう求められた（民政局覚書「日本の六大都市代表との会議」）。

他方、昭和二十二年二月には、市会に「特別市制実行委員会」が設けられた。また、昭和二十一年十一月二十六日には、神戸市役所で特市即時断行市民大会が開かれ、「五大都市に特別市制を速やかに実施すべし」との決議を行った。そして、昭和二十二年六月衆議院における特別市に関する付帯決議を受けて、神戸市では議員全員をもって特別市制実行委員会を結成した。以後、公報には毎号のように特別市に関する啓発記事が掲載された。八月十五日には、湊川公園で特別市制獲得市民大会が一万余人の参加を得て開かれた。

府県側の

府県側の運動が活発化する中で、これに真っ向から反対したのは五府県であった。ただし当
 反対 初、五府県の足並みは必ずしもそろっていたわけではなかった。二十一年十一月半ば段階では、

特別市制度に対して、神奈川・京都・大阪が反対、兵庫は時期尚早との態度をとり、愛知は積極的な動きを見せなかったという（『朝日』昭和二十一年十一月十六日）。その中で反対の急先鋒となったのが、内山岩太郎神奈川県知事であった。

地方制度調査会の委員でもあった内山知事は、同会議で積極的に反対論を展開する一方、同じ頃「個人の資格」で総司令部係官（ティルトン）への接近を図った。このときティルトンは、「特別市制」は内政問題であるから干渉しないとの民政局の立場を示し、特別市制に反対であれば世論を喚起するのがよいであろうと述べたという（『大都市制度史（資料編）I』）。また、内山も中井市長と同様に、アイケルバーガー第八軍司令官に働きかけ、翌二十二年二月十八日には五府県の「特別市制反対の決議」を送付した。その内容は以下のとお

りである。

五大都市によって計画されている特別市制に関して、われわれは科学的データに基づく広範な考察の結果として、これが旧憲法のもと非現実的かつ教条的判断によって推進され、国民の考察に委ねる事なく非民主的政策でもってすすめられているという結論に達した。われわれは地域の住民のために、そして住民の福祉の名において、この計画につよく反対する。

地方自治法の施行と特別市制度 地方自治法は昭和二十二年四月十七日公布され、五月三日日本国憲法と同時に施行された。地方自治法は都道府県を市町村と同じく普通地方公共団体としたが、特別地方公共

団体として特別市、東京都の特別区などを予定していた。地方自治法に特別市制度が導入されるに至った経緯には、戦前からつづく五大都市による早くからの働きかけが大きく作用していた。そして、法案を可決するに先立って衆議院が「五大市を特別市に指定する法案を次期国会に提案すべし」という付帯決議を行ったこと、論議が住民投票の範囲にまで及んだことから、五大都市では特別市制実現近しとの感触を得、盛り上がる市民運動をバックに強力な推進運動を開始した。この熱望に応えるかのように、衆議院の治安および地方制度委員会は同年七月初めに特別市制特別委員会を設置、法案の審議を始めた。それは、法案が新憲法下初の国会に上程され、待望の特別市制実現まで間近いとの感触を与えるものであった。このように特別市制実現への動きが活発化する中で、縣市双方のGHQへの支援者を求めている陳情は激しくなった。

「住民投票の範囲」 地方自治法の施行が新憲法の施行と同時にとなったため、特別市指定の法律は憲法第九をめぐり解釈の転換 五条の住民投票を不可避とすることとなり、その結果「住民投票の範囲」をどうする

かが問題となった。当初政府は、例えば昭和二十二年三月二十四日の貴族院地方自治法案に関する特別委員会における鈴木俊一内務省行政課長（現東京都知事）の答弁にみられるように、住民投票の範囲を「その特別市の住民の一般投票に付せられる」との見解をとっていた（『大都市制度史（資料編）Ⅰ』）。しかし、その後七月六日の都道府県知事会議で、木村内相は住民の範囲を「当該市民の住民投票」とする内務省見解は憲法違反ではないかとの質問に対し、「特別市実施の機会は慎重考慮す」との見解を示すなど、やや変化の兆しを示しつつあった（『神戸』昭和二十二年七月七日）。県側の特別市制度に対する反対も根強かった。七月十日、岸田兵庫県知事は知事会議に出席し、特別市制問題について「食糧危機切迫の際また戦災、産業復興がまだ目鼻もつかぬのに特市を執行することは地方の政治、経済を混乱に陥れるばかりで国家的見地からも慎重にやるべきだ。また憲法第九五条による一般投票を市のみの一般投票によるのは新憲法の趣旨に反するので、あくまで県民全体の一般投票によるべきだ」という意見がつよく、知事会議の申し合わせとして出先機関の廃止とともに政府に要望した」と述べた（『神戸』昭和二十二年七月十一日）。そして、七月二十六日の閣議は従来の解積を変更し、特別市指定の住民の範囲を当該市民による投票から関係府県民による投票へと拡大した。

政府解積が転換されるに至った経緯はいまだ明らかではない。しかし、政府の突然の解積の変更とその後の法改正が、GHQ民政局からのつよい示唆に基づくものであったことは確かであろう。実際、民政局の解積変更の噂は政府周辺でも流れていた様子である。例えば、地方自治法施行後GHQは逐次その不備な点を指摘し、二十二年七月にその全部が出そろった四〇項目の中に「三九特別市の指定の法律は、関係都道府県的全選挙人の一般投票によるものにせよ」というメモがあったという（『大都市制度史（資料編）Ⅰ』）。また、佐

藤達夫（法制局長官）は七月二十一日のケーディス民政局長との会談予定で民政局内に県民投票に付すべきとの意見があるとして、この問題について私的に懇談したいと記している（『佐藤達夫文書』）。

この民政局の方針決定に関しては、内山神奈川県知事をはじめとする県側のGHQへの強い運動が効を奏したといわれている。例えば、鈴木俊一は次のように述べている。「チルトンに対して、内山神奈川県知事が随分いろいろと働きかけていまして、チルトンはぼくに、かつて、こういうことを言ったことがあるのですね。『アメリカは今、四八州だが、一ハワイやアラスカもまだ州になっていなかったもので、たしか、四八州といったと思うのですけれども、その四八州に、ニューヨークなど五つの大都市を州にして、五三の州にするなんていうのはナンセンスではないか、アメリカでは到底そんなことは考えられないよ』ということポカッと言ったことがあるのです。（略）彼も、はじめは何もそんなことを言っていなかったのですけれども、だんだんいろいろな話が彼の耳に入って来て、彼もついに以上のような考え方を固めて来たのですね」（『鈴木俊一談話速記録』）。また、内山日記は「七月二十六日の閣議で憲法第九五条は特市実施の場合、全県民の投票によることに定義された。内務大臣木村氏は今度は成功でしたな、T氏が頗る強硬になったのは大方神奈川知事の明快なコンバセーションの結果だと皆聞いていますよ、という」と記している。

民政局と特

政府の新解釈発表後、当然のことながら大都市側は巻き返しに転じた。神戸市では、八月に別市制度 入って葺合、兵庫、垂水、長田、須磨、生田、灘の各区で、特別市制実現のための区民大会

が開かれた。そして、同十五日には湊川公園で「特市獲得市民大会」が一万人の参加を得て開かれた。他方、県側でも、同二十三日県会は市選出議員の反対を押し切り、「特市時期尚早」の建議案を採択した。以後、

兵庫県会は特市問題調査委員会を設置するとともに、郡部市町村の支持を得て反対運動を展開していった。県・市の対立が激しくなる中で、同三十日には衆議院治安および地方制度委員会は特別市制実施に関する法律案起草小委員会議案を付帯決議付きで修正し、「市住民の一般投票」で行うとした。

当然のことながら、大都市側はGHQに対しても巻き返しにでた。八月初めにはマッカーサーと同二十一日にはホイットニーとの会談に成功し、あらためて当該市民による住民投票を訴えた。ホイットニー自身のメモは残されていないが、その後五大都市市長連名で出された書簡は次のように述べている。

われわれは国民生活の安定と我国の再建という戦後のより早い進展のために、特別市制が直ちに行われることを堅く信じております。その具体化の鍵は、関係五大都市のみの一般投票にあります。そして、これが既に前国会の本会議で可決され、常任委員会が今国会以前にこの問題について法案を提出する用意があるかぎり、われわれは五大都市の総ての住民の希望と同様に彼らの希望を認めないことがないよう懇請する（八月二十二日付ホイットニー宛書簡）。

しかし、時すでに遅かった。民政局内では八月二十五日付で、民政局全課長及び顧問の一致した意見として、当該府県民の住民投票に付すべしとの勧告をホイットニーに上申していた。ポイントは二つあった。一つは憲法および地方自治法の条文解釈の問題であり、もう一つは日本の経済復興の観点である。それは政府の解釈変更後展開された県・市双方の争いに決着をつけるものであった（民政局長宛覚書、「特別市制法案」）。

そして、民政局の意向は、九月二十三日テイルトンから国会、政府、府県、五大都市の関係者に伝えられた。そこで、彼は(1)特別市制執行の問題は、県市の住民共通の問題であるから、全県民の住民投票によってこれ

を決すべきであること、(2)地方自治法は中央政府と府県市町村とを分離したものであって、新法の下では、特別市執行の必要性を主張するものの九〇％はその根拠を失っている、(3)大都市も府県の一部であり、その分離は住民の死活問題であるから、占領軍としても政治的に等閑視することのできない問題である、と述べた(『大都市制度史(資料編)I』)。そして、五大都市では、同九月二十九日特別市運動中止を声明した。

GHQと日本側(府県、大都市)との間で展開された裏面での非公式折衝については、今のところこれ以上は明らかになっていない。ただ速断は避けなければならないが、大都市側の運動において、「特別市制度」を直接に所管する民政局に働きかけた資料が現在のところほとんど見当たらない。このことは、彼らが府県側に比して、占領下の政策決定に有効なルートにおいて劣勢の位置にあったことを示しているのかもしれない。いずれにせよ、特別市制の実現は二十二年十二月の地方自治法改正で「関係都道府県の選挙人の投票に付きなければならない」という明文が付け加えられたことによって、事実上困難になった。特別市制運動が再び論議の的になるには、シャープ勧告後の昭和二十六年まで待たねばならなかった。

2 港湾法の制定

戦後の神 神戸港は昭和二十年の三月、六月の二度にわたる空襲によって上屋、民営倉庫に莫大な被害を

戸港 受けたほか、港湾の外内に機雷や沈没船がそのまま残っていて、港湾としての機能を全く喪失

していた。戦後の連合軍の神戸進駐とともに、九月末から十月にかけて第一突堤から第五突堤までが、翌年

には第六突堤、兵庫突堤、メリケン波止場のほか戦災からまぬがれた民営倉庫まで、一連の港湾施設はことごとく接収された。

他方、終戦後、戦時統制によって一元化されていた港湾行政も、再び多元化の様相を呈し始めていた。神戸港は、明治四十二(一九〇七)年に官制化された「重要港湾の選定および施設の方針」に従って、第一種重要港湾に指定されていた。以来、神戸港の管理、運営は国の手で行われ中央集権的傾向が強かった。しかし、その反面複雑な港湾行政の所管は各省、各方面にまたがり、いわゆる多元的行政が長く続いた。昭和十八年の運輸通信省の設置にともしない港湾行政の一元化が図られたが、戦後税関が海運局から独立し、二十二年に神戸検疫所、神戸動植物検疫所が、運輸省外局として海上保安庁が設けられるなど、国が港湾行政を行う点において変わりはなかったものの、それは港湾行政を再び複雑なものとした。

このような状況において、港湾行政の一元化の動きおよび港湾法制定の発端をなしたのが、占領軍の覚書であった。昭和二十一年十二月十八日付で、第八軍司令部は「京浜港および神戸港の軍管理機構を縮小し、その一部の運営を日本側に移管する予定があるので、日本政府は本問題に関する研究を即時に開始し、またポート・オーソリティ(港湾管理委員会。独立採算を基本とし、公共企業体方式によって運営される港湾管理組織の一形態)の設立、組織および運営に関する準備計画を進めるよう」指示した。その狙いは、従来のような中央集権的港湾行政を改め、ポート・オーソリティに類する港湾管理機関を各港に設立し、「地方自治」の振興を図ることにあった。その後、軍司令部覚書の発表、日本政府との間に文書の交換があり、また昭和二十四年八月の閣議決定の港湾運営計画書に対し、GHQから日本政府に覚書が同年十二月十六日に発せられるな

ど、動きがめまぐるしくなった。

港湾業者 神戸市にとって、港湾法の制定は、市に大きな責任を負わせるものであり、同時に神戸港、神戸市の発展に大きな影響をもつものであった。神戸市側では、覚書に示された「港湾の管理運営は国家権力が干渉すべきではなく、地方自治体またはその指定するものに自主的に管理運営を任せるべき」との方針に従って、検討を重ね、法律が地方自治体にとって望ましいものとなるよう努力を続けた。

港湾法制定の過程では、民間側からの反対が起こった。まず、昭和二十三年十一月十九日、神戸商工会議所港湾部会は、運輸省の港湾作業、倉庫業などを公団化し国営化しようという案に対し、反対運動を行うことを決定した。同二十五日開かれた関係業者を集めた公聴会でも、民間側は同法案が公共事業体による港湾事業の経営を規定し、倉庫業や運送業が諸業として事業と区別され、事業と諸業の関係、また公共事業体に諸業の経営を認めていることについて、官民間の競争が生まれ、民業が圧迫される恐れがあるとして反対の声をあげた。かくして、民間側は港湾法に反対の意向を強めていった。同年十二月初め、神戸港湾関係業者は運輸省・大蔵省・日本商工会議所に陳情に赴くとともに、同六日に神戸港湾協会は臨時総会を開き、「同法は表面的には法制整備をうたっているが、実質的には民業圧迫と統制強化を目的としている」として、「経営権の擁護と港湾行政民主化」のため断然反対するとの決議をおこなった（『神戸』昭和二十三年十二月七日）。

管理母体をめぐく このように港湾法制定をめぐって、民間業者側から反対を受けるなか、今度はその管理母体をめぐって兵庫県と神戸市との間で意見の食い違いがみられるようになった。すなわち、市の単独管理方式の主張と、県のポート・オーソリティ方式との主張の対立である。両者の主張は次

のようなものであった。まず、市は「ポート・オーソリティ方式は理念としては正しいが、(略)実際問題として目下開放されようとしているのは第五、第六突堤だけだからこの第五、第六突堤だけを対象にして市が現在もっている施設、すなわち兵庫突堤、中突堤、運河、東部埋立地などいわゆる内貿地帯を加えてまでポート・オーソリティをつくる必要があるかどうか」とした。そして、ポート・オーソリティ案について市が関心をもたなければならぬのは、それが「国家から委託される国有港湾施設を管理するばかりでなく、現在市が所有している港湾の諸施設をあげて管理、運営することになる」点であり、「これは神戸市としては重要な財産の処分だから妥当ではない」というものであった。他方、県は「神戸港は一神戸市や一兵庫県の港ではなく、日本の港である、したがって当面の問題もどうすれば将来最も神戸港が発展するかという大局にたつて論ぜられるべきである」というものであった(『神戸』昭和二十四年七月三十一日)。神戸港の管理母体をめぐる県と市の争いは以後も続く。そして、神戸市は特別市制運動の際と同様に、横浜市と提携しつつ運動を展開しようとした。この間、民間案が発表された。すなわち、同年九月二十四日神戸商工会議所は(1)新たに営利を目的としない独立の公法人を設置する、(2)その意思を決定し執行する委員会はその過半数を占めべき港湾利用者の代表者および学識経験者と県・市の代表者によって決定する、(3)委員の人選は県・市の長と民間業者の代表としての商工会議所会頭との協議によって決定する、などであった。ただし、同案は県市の対立が激しくなる中で、提出は保留された。

他方、政府は昭和二十四年九月二十八日「いかなる管理母体の下でも市側に主導権をもたせること」を確認し、翌二十九日GHQに、「差し当たり神戸市を管理母体とし、国有六突堤中半数以上が正式に返還され

た際は独立の公法人たる委員会を設立する」というA案と、「独立の公法人たる委員会を設置する」というB案の二試案を提出した。この間、民間業者側は「ポート・オーソリティ」案を採用すべきであるとの結論を出し、運輸省に陳情するとした。

港湾法の

昭和二十五（一九五〇）年一月十三日日本政府は、GHQの指令にもとづいて、港湾管理主体の

制定

設置、機能などを含めた港湾法案を正式に閣議決定して、GHQに提出した。そして、政府は

GHQの許可を得て、四月二十六日国会に提出した。同法案は二十五年五月二日通過成立、ここに待望の港湾法は同三十一日公布、即日施行された。しかし、県市の対立はとけず、それが実効をもつまで更に一年待たなければならなかった。

結局、港湾管理に関する県市の対立は、昭和二十六年一月三十日「県が一步譲り、差し当たり神戸市の単独管理、但し県、市並びに学識経験者一〇名よりなる神戸港管理主体協議会を設置、『将来港湾施設が全面的に解除された場合の管理方式として港務局その他の管理方式に関し調査研究する』旨の覚書を交換する」ことで決着をみた。これにしたがって、神戸市は二月三日この旨を告示、三月中旬より実施することとした。

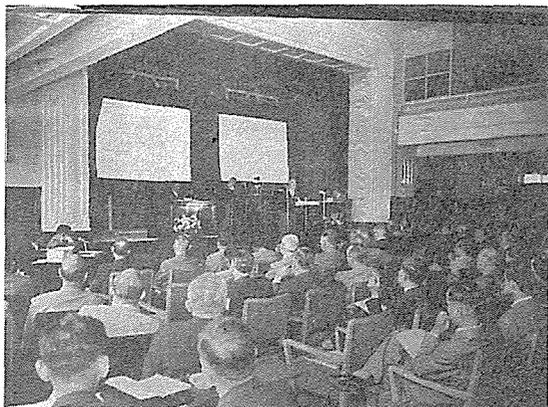


写真 81 第1回国際港湾会議（昭和27年、神戸商工会議所主催）

他方、同年十月には「神戸国際港都建設法」が国会および市民の賛同によって公布施行された。同法は、神戸市をわが国の代表的な国際港都として十分な機能を發揮するよう建設をすすめ、それを通じて貿易海運の振興を図り、さらには国際文化の向上と経済復興に寄与することを目的としたものである。憲法第九五条に基づいて住民投票が行われることになったが、それは有効投票の過半数が賛成でなければ効力を発しない。したがって、神戸市ではあらゆる機関を動員して市民に趣旨の徹底と棄権防止の宣伝、各種団体の協力を得て、市民の関心と理解を高めようとした。投票は昭和二十五年九月二十日行われた（投票率四三・三％）。反対票の比率は一八・五％であった、国際港都建設法は市民の支持を得た。

まぼろしの
自由港設置

港湾法制定の過程で、それに付随して自由港問題が起こった。自由港設置の動きは大正十一年（一九二二）年に当時の不況打開策として神戸港を中心に同様の動きが起こり、神戸市は商工会議所とともに積極的に推進したという経緯があった。しかし、この運動は同十二年の関東大震災によって一時頓挫し、さらにその後の情勢変化によって自然に消滅した形となっていた。ところが、戦後になって自由港設置問題が再び論議されるようになった。GHQの勧めもあったが、同時に国内には、太平洋戦争によって海運力や国際商社網を喪失した日本にとっては、自由港を設置して中継ぎ貿易ないし中継ぎ加工貿易の発展をはかることが残された有力な方途であるとの考え方が芽生えていた。政府部内においても、二十四年七月運輸省が「自由貿易地帯設置計画案」を、経済安定本部が「自由貿易地帯設置に関する意見」を発表するなど関心を集めるようになっていた。神戸市もいちはやくこの問題について調査を開始するとともに、二十四年七月には神戸自由貿易地帯設置促進委員会を設置し、その決議によって運輸省その他に神戸自由港区

の設置促進を陳情した。商工会議所もまたこれに同調し、同年八月十日には宮崎会頭が上京して首相以下関係方面に陳情した。

自由港設置運動は横浜、名古屋、大阪、門司、佐世保などの諸港でも展開され、我国にも長年懸案の自由港が今にも実現されるように思われた。しかし、ちょうどそのころ、港湾法制定をめぐる論議が白熱化し、政府や各港関係者の関心がそちらに向かい、また朝鮮戦争勃発による日本経済の上昇と相まって、自由港設置運動は再びまぼろしの運動と化した。